Onafhankelijke Raadsman

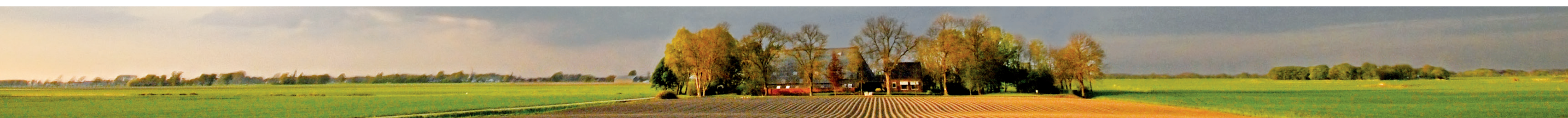
Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen



Jaarrapportage 2015

Inhoudsopgave

	Samenvatting	4
1.	Inleiding	6
2.	Organisatie	7
3.	Algemeen beeld	8
3.1	Omvang van het aantal meldingen, waaronder klachten	8
3.2	Aard van de klachten	9
3.3	Ontwikkelingen schadeafhandeling door NAM en CVW	10
4.	Onderwerpen Schadeherstel	14
4.1	Communicatie en afhandelingstermijnen	14
4.2	Taxatiegeschillen	15
4.3	Begrenzing aardbevingengebied	16
4.4	Financiële zaken	17
4.5	Complexe schades	18
4.6	Psychische impact	19
5.	Bouwkundig Versterken	20
6.	Regelingen aardbevingen	21
6.1	Waardedaling woningen	21
6.2	Waardevermeerderingsregeling	22
6.3	Commissie Bijzondere Situaties	22
7.	Vooruitzichten	23



Samenvatting

In deze jaarrapportage doet de Onafhankelijke Raadsman verslag van zijn bevindingen in het jaar 2015. Ten opzichte van het voorgaande jaar zijn er 51,7% meer klachten binnengekomen, 267 in totaal. Er zijn 319 meldingen geregistreerd, waarvan 52 geen betrekking hadden op een klacht over schadeafhandeling of bouwkundig versterken. In die gevallen ging het om klachten over aardbevingsregelingen of betrof het andere (aardbevingsgerelateerde) onderwerpen. De geografische herkomst van de klachten wijkt af van 2014. Kwamen in 2014 de meeste klachten uit het kerngebied rond Loppersum, in 2015 waren er ook veel klachten uit de gemeenten Slochteren, De Marne, Hoogezand-Sappemeer en Groningen.

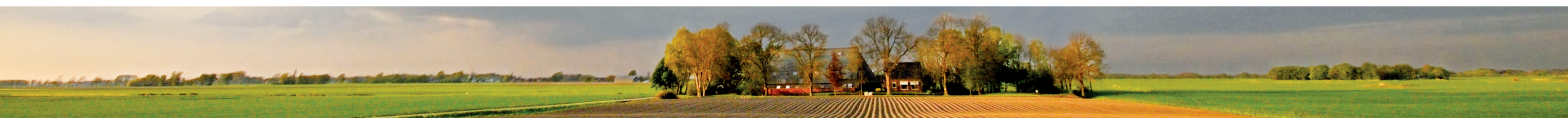
De meeste klachten betreffen NAM, al is het aantal klachten over CVW de laatste vier maanden van 2015 toegenomen. Dit is overigens een klein percentage van het totale aantal schademeldingen. Het aantal schademeldingen is bovendien ieder opvolgend jaar sterk gestegen. De Raadsman constateert dat CVW en NAM in het algemeen flinke inspanningen leveren om het schadeproces zo goed mogelijk te laten verlopen, maar ook dat deze inspanningen niet in alle gevallen tot de door schademelders gewenste resultaten leiden. Er lijkt sprake te zijn van enkele problemen met een weerbarstig karakter die maar niet worden opgelost.

Bij de klachten die binnenkwamen speelt communicatie vaak een rol. Maar liefst 55% van de mensen die een klacht hebben ingediend beklaagt zich over gebrekkige communicatie van de zijde van NAM of CVW. Deze klachten hangen vaak samen met lange afhandelingstermijnen (45% van het totaal). Een andere veel voorkomende klacht gaat over onenigheid over schadetaxaties, waarbij dikwijls wordt gewezen op verschillen in uitkomsten tussen naburige en soms gelijksoortige woningen.

Ook de (feitelijke) hantering van de theoretische schadecontour door NAM heeft gezorgd voor klachten, met name uit de randen van het aardbevingsgebied. De Onafhankelijke Raadsman heeft er sinds 2013 voor gepleit dat elke schademelding gelijk zou moeten worden behandeld en dat een taxateur de schade ter plekke beoordeelt. Terugkijkend moet de Onafhankelijke Raadsman concluderen dat er in het proces en in de communicatie over de aanpak en hantering van de schadecontour een aantal zaken niet goed is gegaan. De belofte om schade overal op te nemen is veelal niet nagekomen. De gewekte verwachtingen zijn op dit punt niet waargemaakt.

De Onafhankelijke Raadsman constateert daarnaast dat de sociaal-maatschappelijke gevolgen van de gaswinning groter worden. In veel klachten klinkt frustratie en boosheid door, inwoners geven soms aan de moed te verliezen en voelen zich machteloos. Er is een groep getroffen mensen die de grens van hun incasseringsvermogen heeft bereikt. Het gaswinningsdossier heeft een stevige impact op de psyche van deze inwoners. De algehele sfeer binnen de gaswinningsproblematiek is helaas niet beter geworden het afgelopen jaar.

Er ligt daarom een grote politieke, bestuurlijke en maatschappelijke opgave. De Nationaal Coördinator Groningen zal hierin een sleutelrol moeten gaan vervullen en in samenwerking met inwoners en lokale overheden regie voeren op de bestaande en toekomstige dilemma's. Het is van belang de problematiek zoals die beleefd wordt door de inwoners van Groningen als uitgangspunt te nemen. Indien deze problematiek op een adequate, ruimhartige en krachtige wijze wordt aangepakt en er zichtbare resultaten en verbeteringen zijn, dan zal de negatieve tendens hopelijk slechts een tijdelijk verschijnsel zijn geweest in een moeilijke tijd.



Ook in 2016 zal de Onafhankelijke Raadsman zich blijven inzetten voor de belangen van de inwoners van Groningen. Naast de behandeling van klachten over de afhandeling van aardbevingsschade, kunnen mensen zich ook melden met klachten op het terrein van bouwkundig versterken.

Zuidhorn, 14 maart 2016

De Onafhankelijke Raadsman
Mr. L.J. Klaassen

1. Inleiding

Sinds april 2013 is de Onafhankelijke Raadsman bereikbaar voor Groningers die een klacht hebben over de afhandeling van aardbevingsschade. Deze ombudsfunctie is destijds op verzoek van de Tweede Kamer ingesteld door de minister van Economische Zaken. Leendert Klaassen, oud-burgemeester in enkele Groninger gemeenten, vervult de functie vanaf het begin.

Het platform van de Raadsman heeft een drietal functies. Ten eerste biedt het burgers de mogelijkheid een klacht kenbaar te maken bij een daartoe opgerichte onafhankelijke instantie. Het is prettig een luisterend oor te vinden. Ten tweede vervult de Raadsman een adviserende en bemiddelende rol met als doel dat de klacht wordt opgelost. En ten derde helpen de generieke gegevens die dit oplevert om knelpunten te identificeren en te kwantificeren, waarop betrokken instanties kunnen worden aangesproken.

Onafhankelijkheid is voor de Raadsman een belangrijk kernbegrip. De Raadsman is niet hiërarchisch ondergeschikt aan welke organisatie dan ook, en borgt op deze manier zijn autonomie. Om het vertrouwen van burgers te krijgen en te behouden is dat ook noodzakelijk in dit complexe dossier.

Middels deze jaarrapportage informeert de Onafhankelijke Raadsman over de voortgang van zijn werkzaamheden en over de algemene trends in de klachten die bij hem worden gemeld.

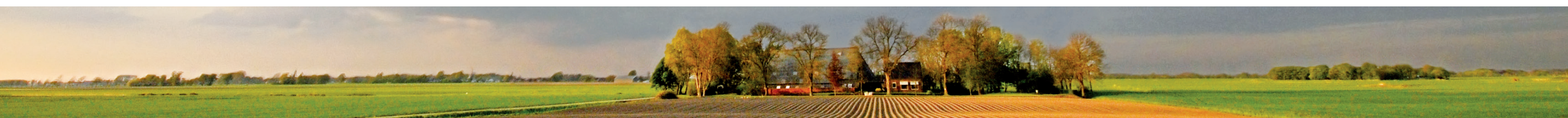
2. Organisatie

De secretariële ondersteuning van de Onafhankelijke Raadsman is sinds september 2014 ondergebracht binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Loppersum. Deze constructie blijft ook in 2016 gehandhaafd. Gedurende het jaar 2015 zijn extra medewerkers aangetrokken om het groeiende aantal klachten, die bovendien complexer van aard zijn, goed te kunnen behandelen. Daarnaast is er door de start van de werkzaamheden van Centrum Veilig Wonen (CVW) een partij toegevoegd waarover klachten (kunnen) binnenkomen. Vanaf 2016 kunnen ook klachten in behandeling worden genomen over de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en zijn organisatie, voor zover het de behandeling van complexe schadezaken door de NCG betreft.

Klachten die bij de Onafhankelijke Raadsman worden neergelegd worden besproken met NAM en/of CVW, met als doel dat de klacht daadwerkelijk wordt opgelost. Een klacht wordt op casusniveau doorgenomen door de consulent van de Raadsman en de contactpersoon van NAM of CVW. Via een meldingenlijst wordt de voortgang van de klachten bijgehouden. CVW is vanaf 2015 verantwoordelijk voor de afhandeling van nieuwe schades en heeft daarnaast een flink aantal ‘oude’ schademeldingen van NAM overgenomen. In de loop van het jaar zijn ook klachten over CVW binnengekomen.

De consulenten en de Onafhankelijke Raadsman zelf onderhouden over het algemeen goed contact met NAM en CVW. Een vaste contactpersoon bij NAM/CVW fungeert als eerste aanspreekpunt voor de individuele klachten. De Onafhankelijke Raadsman brengt zijn adviezen aan NAM en CVW dan ook via deze weg uit. Indien dit in de ogen van de Raadsman geen voldoende bevredigend antwoord oplevert, wordt de zaak nogmaals besproken op managementniveau. In enkele gevallen bespreekt de Raadsman een individuele zaak op directieniveau. Ondanks dat het contact goed is, duurt het in sommige gevallen ook voor de Onafhankelijke Raadsman lang voordat met name NAM een reactie geeft op adviezen, dan wel actie onderneemt naar aanleiding hiervan.

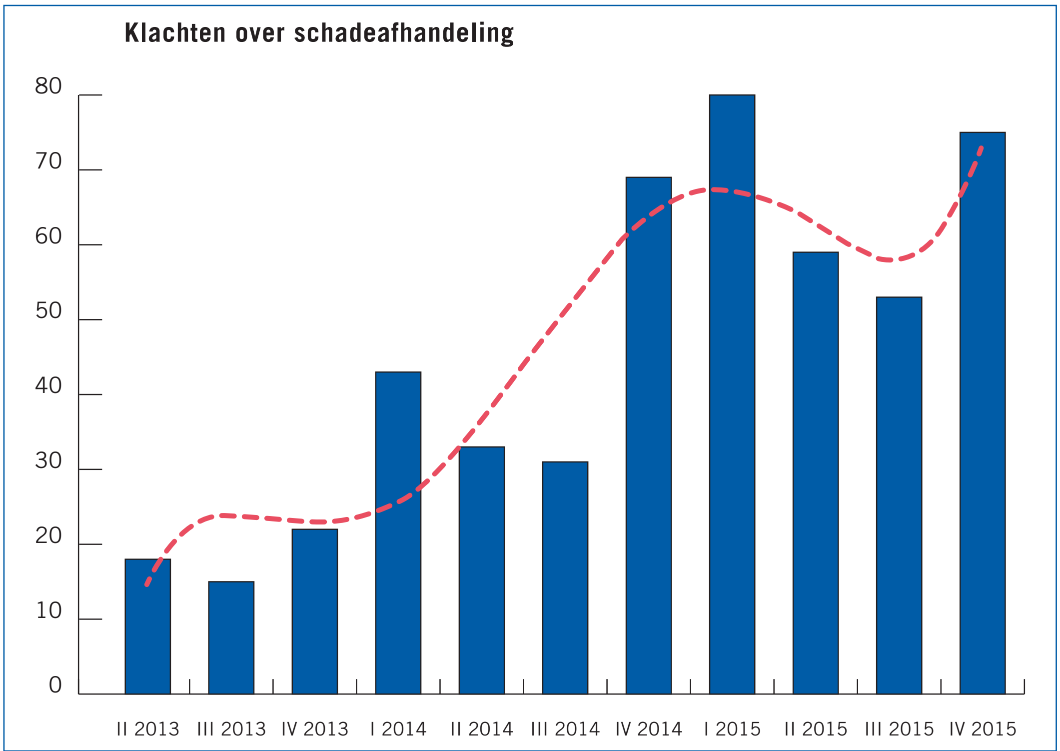
Met CVW zijn in de loop van 2015 ook afspraken gemaakt over de communicatie tussen de Onafhankelijke Raadsman en deze organisatie. Omdat de informatievoorziening richting de Raadsman nog niet geheel optimaal was, zijn in januari nieuwe afspraken gemaakt tussen Raadsman en CVW. Een snelle en effectieve wijze van communiceren met CVW is belangrijk voor een goede dienstverlening van de Raadsman aan de inwoners van Groningen.



3. Algemeen beeld

3.1 Omvang van het aantal meldingen, waaronder klachten

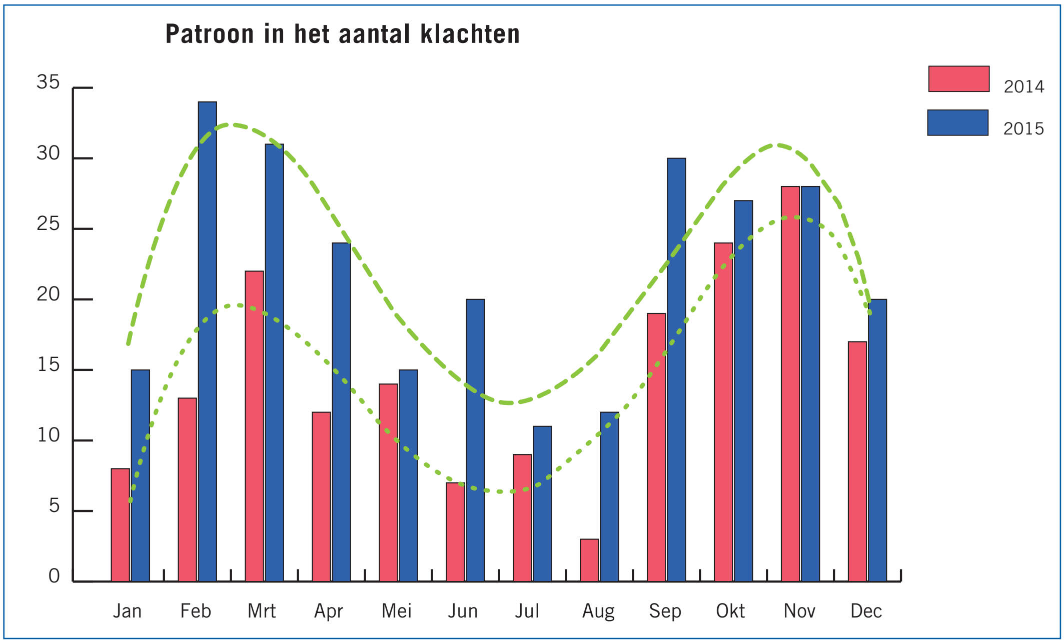
Het aantal meldingen dat bij de Onafhankelijke Raadsman is binnengekomen in het jaar 2015 is nagenoeg gelijk aan het aantal in 2014: 319 tegenover 317 stuks. Tussen september 2014 en april 2015 is een flinke piek waarneembaar. Gezien de taakstelling van de Onafhankelijke Raadsman is het echter relevanter om te kijken naar het aantal meldingen dat daadwerkelijk betrekking had op klachten over schadeafhandeling. Dit aantal is zeer sterk gestegen: met 51,7% ten opzichte van 2014. In totaal kwamen er 267 klachten binnen.[1)] Figuur 1 geeft de ontwikkeling van het aantal klachten weer sinds de instelling van de Onafhankelijke Raadsman in april 2013.



Figuur 1: Ontwikkeling van het aantal klachten per kwartaal sinds april 2013.

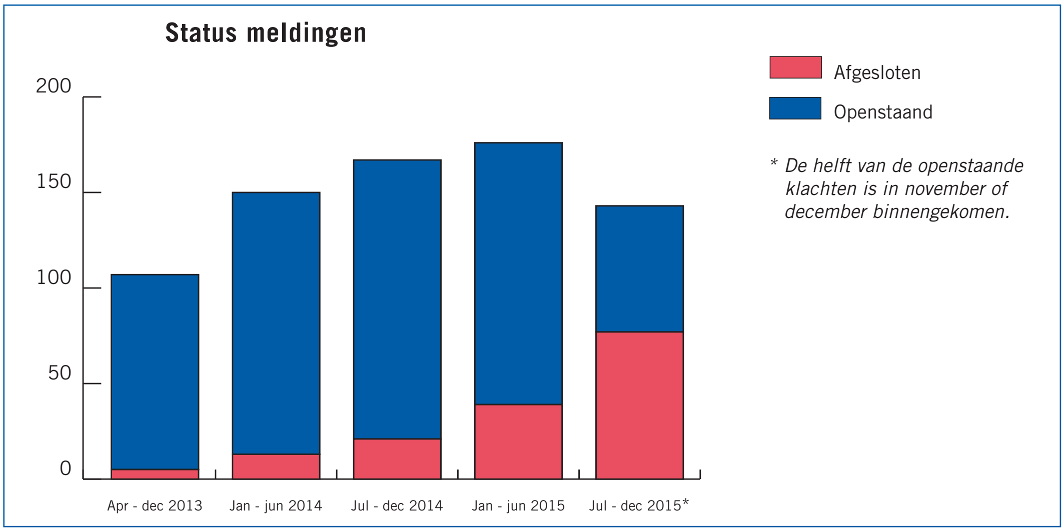
Opvallend is de stijging sinds 2013 van het percentage van de meldingen dat daadwerkelijk een klacht over schadeafhandeling betrof. Had in 2013 ongeveer de helft van het aantal meldingen betrekking op een klacht over schadeafhandeling, in het laatste half jaar van 2015 was dit gestegen tot bijna 90%. Oorzaak hiervan is mogelijk dat er in de beginfase weinig andere organisaties waren om 'overige' vragen of klachten neer te leggen (zoals Dialoogtafel en NCG). Ook speelt mee dat simpele vragen aan het meldpunt tegenwoordig vaak niet meer als melding worden geregistreerd.
Uit de beschikbare gegevens van de laatste twee jaar wordt een trend zichtbaar: in bepaalde maanden ligt het aantal klachten hoger dan in andere. Figuur 2 laat zien dat zowel in 2014 als in 2015 het aantal klachten piekt rond februari-maart en in de maanden september tot en met november. De zomermaanden zijn relatief 'rustig', evenals de maanden december en januari.

1) Een tiental klachten over bouwkundige versterking is hierbij inbegrepen. Deze categorie wordt vanaf 2016 apart geregistreerd.



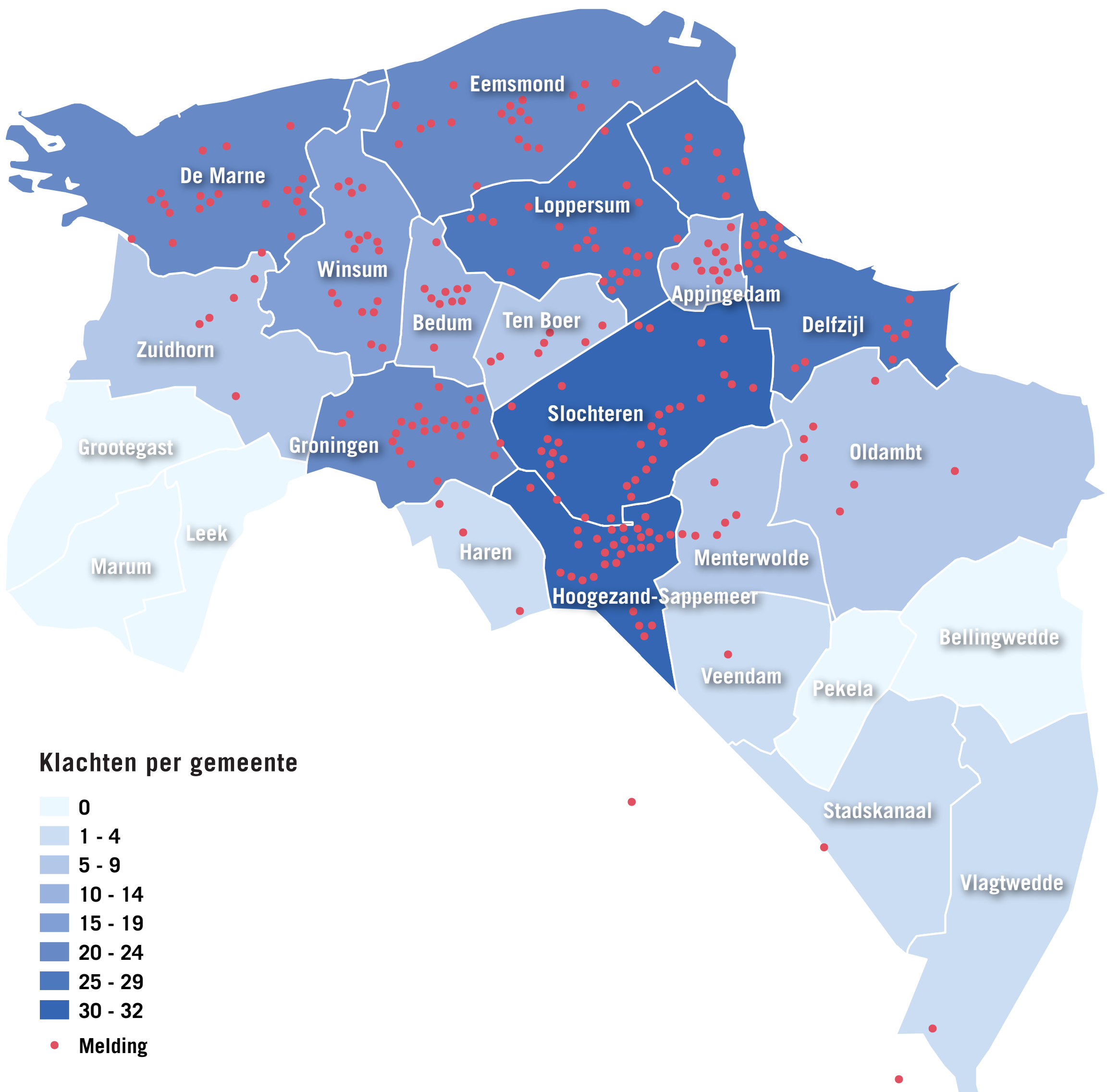
Figuur 2: Aantal klachten per maand in 2014 en 2015 (inclusief trendlijn).

Meldingen worden door de Raadsman in principe afgesloten als de klacht is opgelost, of als er geen mogelijkheden (meer) zijn binnen zijn mandaat om verder op te treden. Figuur 3 geeft weer hoeveel meldingen nog open staan, onderverdeeld naar moment van binnenkomst. Deze meldingen staan in het algemeen nog open omdat de klacht nog niet is opgelost of het schadeproces dermate lang duurt dat de blijvende aandacht van de Onafhankelijke Raadsman gewenst is. Het aantal openstaande meldingen is de laatste maanden van 2015 snel gestegen, naar bijna 200 in januari 2016. In de zomer van 2015 stonden nog zo'n 140 meldingen open. Enerzijds kan dit te maken hebben met de groei van het aantal klachten in het verleden: in het voorjaar van 2015 kwamen immers meer klachten binnen dan in het voorjaar van 2014. Anderzijds is het echter ook een indicatie van de complexiteit van de binnenkomende meldingen. Waar in het verleden een klacht vaker op 'simpele' wijze kon worden opgelost, bijvoorbeeld door het contact tussen partijen weer te herstellen, getuigen de huidige klachten vaker van ingewikkelder (inhoudelijke) problematiek.



Figuur 3: Aantal openstaande en afgesloten meldingen naar moment van binnenkomst (per 8-2-2016).

Figuur 4 geeft een weergave van de geografische herkomst van de klachten in 2015. De klachten komen uit een groot gebied, dat een flink deel van de provincie Groningen beslaat. Een aantal dingen valt op. In 2014 kwam nog 22% van alle klachten uit de gemeente Loppersum, tweemaal zoveel als uit welke andere gemeente ook. In 2015 is dit beeld beduidend anders. De herkomst van de klachten is gelijkmatiger verdeeld en de meeste klachten kwamen dit jaar uit de gemeente Slochteren: 32, tegenover 12 in 2014. Ook uit de gemeenten Groningen en Hoogezand-Sappemeer kwamen veel meer klachten binnen dan een jaar eerder.
Een mogelijke oorzaak van deze verandering is wellicht dat inwoners buiten het initiële kerngebied pas in een later stadium schade hebben gemeld, terwijl de meeste inwoners van het kerngebied het schadetraject inmiddels hebben doorlopen. Twee zwaardere bevingen in september en december 2014 (2.8 op de schaal van Richter), kunnen daarnaast hebben gezorgd voor een toename van het aantal schademeldingen uit de zuidflank van het gebied. Tot slot kwamen uit de randen van het aardbevingsgebied klachten over de hantering van de theoretische schadecontour en de daarmee samenhangende weigering van NAM om schade op te nemen.



Figuur 4: Herkomst van de klachten in 2015.

3.2 Aard van de meldingen

Meldingen die bij de Onafhankelijke Raadsman binnenkomen worden onderverdeeld in een aantal categorieën. De belangrijkste categorie is klachten over schadeafhandeling. Dit is de kerntaak van de Raadsman en vormt een groot deel van de binnenkomende meldingen. Bepaalde klachten komen relatief veel voor, deze worden in hoofdstuk vier besproken en zijn hieronder samengevat:

1) Klachten over communicatie.
2) Lange doorlooptijden van het schadeproces.
3) Taxatiegeschillen, waarbij (grote) verschillen op buurtniveau opvallen.
4) Hantering van een ‘schadecontour’ door NAM en CVW.
5) Problemen met uitbetalingen en btw-tarief.

In 2015 is de Onafhankelijke Raadsman gevraagd om ook klachten over bouwkundige versterking ten behoeve van de veiligheid in het aardbevingsgebied in behandeling te nemen. Dergelijke klachten werden eerder overigens ook al ontvangen en waar nodig werd actie ondernomen. Vanaf 2016 worden deze klachten als aparte categorie geregistreerd. Klachten over veiligheid en bouwkundig versterken worden in hoofdstuk 5 besproken.

De overige meldingen zijn onder te verdelen in drie categorieën. De eerste omvat vragen en klachten over de verscheidene aardbevingsregelingen, zoals waardevermeerdering, waardedaling en Commissie Bijzondere Situaties. Deze worden in hoofdstuk 6 verder behandeld. Een tweede categorie omvat overige aardbevingsgerelateerde onderwerpen, zoals vragen en suggesties over het schadeproces, zonder dat er echt een klacht is. Overige meldingen is een restcategorie. Tabel 1 geeft een overzicht van de verdeling van het totale aantal meldingen.

Categorie	Aantal 2)
Klacht schadeafhandeling 3)	267
Regelingen omtrent aardbevingen	34
Andere aardbevingsgerelateerde zaken	27
Overige meldingen	9

Tabel 1: Aard van de meldingen.

2) Omdat sommige meldingen meerdere categorieën omvatten, is het totaal groter dan 319.
3) Het tiental klachten over bouwkundige versterking is geregistreerd onder deze categorie.

3.3 Ontwikkelingen schadeafhandeling door NAM en CVW

Sinds januari 2015 worden nieuwe schademeldingen verwerkt en afgehandeld door Centrum Veilig Wonen (CVW). In 2015 is het aantal schademeldingen opnieuw sterk gegroeid, tabel 2 geeft een overzicht van het aantal schademeldingen de afgelopen jaren. De groei in 2015 werd aan het begin van het jaar niet verwacht, CVW moest daarom direct in de hoogste versnelling bijschakelen. Dit was een lastige opgave voor een organisatie die nog in opbouw was.

Desalniettemin zijn relatief veel schades afgehandeld; bij meer dan de helft van de schades die zijn gemeld in 2015 is een akkoord bereikt (zie tabel 3). Daarnaast zijn veel 'oude' schademeldingen van vóór 2015 afgesloten. Hierbij is in de meeste gevallen een akkoord bereikt over de hoogte van de schade. Vanaf juni 2015 zijn lopende zaken door NAM in verschillende batches overgedragen aan CVW. NAM heeft uiteindelijk 6731 meldingen overgedragen aan CVW, waarvan een derde is afgerond. Uit de cijfers van CVW is op te maken dat momenteel nog ongeveer 4000 dossiers van vóór 2015 openstaan.[4)]

Jaar	Aantal	Cumulatief
2012	2485	2485
2013	9705	12.190
2014	17.899	30.089
2015	28.680	58.769

Bron: NAM Platform

Tabel 2: Schademeldingen bij NAM en CVW.

Jaar	Aantal	Cumulatief
2012	247	247
2013	4567	4814
2014	10.514	15.328
2015	27.570	42.898

Bron: NAM Platform

Tabel 3: Schademeldingen afgesloten bij NAM en CVW.

De eerste acht maanden van 2015 zijn bij de Onafhankelijke Raadsman weinig klachten binnengekomen over CVW.[5)] Dit aantal is de laatste vier maanden van 2015 echter flink gestegen. Oorzaak hiervan is wellicht dat klachten zich vaak pas later in het schadeafhandelingsproces voordoen. De klachten over CVW tonen grote gelijkenis met de klachten over NAM: slecht bereikbare contactpersonen, het niet nakomen van afspraken, weinig empathische experts en overschrijdingen van afhandelingstermijnen. Daarnaast lijkt de manoeuvreerruimte van CVW om flexibel om te gaan met het schadeprotocol soms klein te zijn. Een groter mandaat voor CVW om te komen tot oplossingen zou hierin wellicht positief kunnen werken.

Daarnaast heeft NAM zich in de wijze waarop ze afgelopen jaar is omgegaan met schademeldingen uit de randen van het aardbevingsgebied in de ogen van de Onafhankelijke Raadsman niet consistent getoond. Beloftes richting inwoners over het opnemen van schade buiten de zogenaamde schadecontour zijn grotendeels niet nagekomen. Dit schaadt het vertrouwen van burgers in een goed en ordentelijk schadeafhandelingsproces en in de daarvoor verantwoordelijke partijen.

4) Deze cijfers zijn ontleend aan een voortgangsrapportage van CVW uit week 2, 2016.
5) Klachten die betrekking hebben op afhandeling door NAM, maar als lopende schademelding zijn overgedragen aan CVW, worden gecategoriseerd als klacht over NAM.

Veelgehoorde klachten over slecht bereikbare contactpersonen, schaderapporten die lang op zich laten wachten en onenigheid over de geconstateerde schade, zijn ook afgelopen jaar bij de Onafhankelijke Raadsman gemeld. De caseload per contactpersoon van NAM lijkt erg hoog te zijn gebleven, terwijl ook CVW moeite heeft gehad om in te spelen op het grote aantal schademeldingen. Overschrijding van afhandelingstermijnen wordt daarnaast soms mede ingegeven door de drukte bij taxatiebureaus en contra-experts. De beschikbaarheid van voldoende deskundige bouwkundigen is een serieus probleem. Ondanks deze problemen lijkt een groot gedeelte van de schademeldingen overigens adequaat te worden afgehandeld.

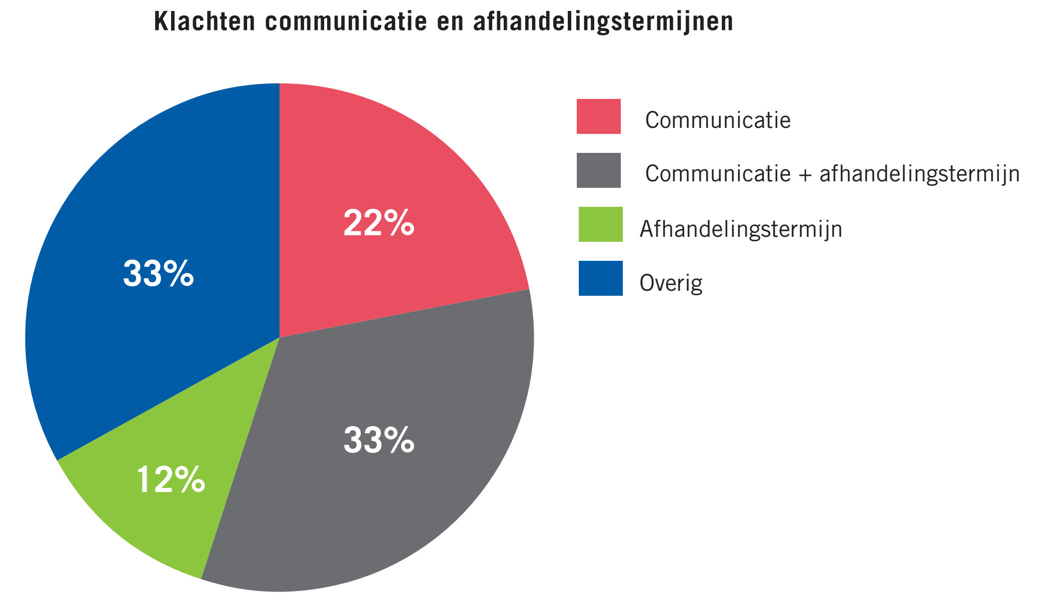
4. Onderwerpen Schadeherstel

Dit hoofdstuk geeft een globaal overzicht van de typen klachten die bij de Onafhankelijke Raadsman binnenkomen. Klachten over communicatie, afhandelingstermijnen en taxatiegeschillen komen het meeste voor, al dan niet in combinatie met elkaar (zie figuur 6). Deze klachten worden in de volgende paragrafen afzonderlijk besproken.

4.1 Communicatie en afhandelingstermijnen

Communicatie met de schademelders is de afgelopen jaren een terugkerend knelpunt gebleken. Bij 55% van de klachten was sprake van een (deel)klacht over communicatie. In 115 gevallen betrof dit een klacht over NAM, in 32 gevallen over CVW (waarvan 25 in de laatste vier maanden). Klachten over schade-experts die in opdracht van NAM/CVW handelen, zijn hierin meegenomen. De problemen die in vorige rapportages van de Onafhankelijke Raadsman zijn genoemd zijn nog steeds actueel. Het gaat dan onder meer om:

1) Slechte bereikbaarheid van contactpersonen.
2) Gebrek aan communicatie.
3) Niet of laat reageren op e-mails en brieven.
4) Het niet nakomen van afspraken.
5) Onvoldoende empathische bejegening.



Figuur 5: Percentage van de klachten over communicatie en afhandelingstermijnen.

Naast communicatie gingen veel klachten over de lange afhandelingstermijn van een schademelding, 119 in totaal. Problemen die in 2013 en 2014 ontstonden ijlen in sommige van deze klachten nog steeds na. Maar ook over recentere schademeldingen zijn klachten omtrent de feitelijk waarneembare termijnen. Een lange afhandelingstermijn kan meerdere oorzaken hebben. Zo is de tijd tussen schadeopname en afronding van het rapport door de schade-expert vaak erg lang; dit speelt ook bij contra-experts.

Ook het overleg tussen schade-expert en contra-expert laat soms erg lang op zich wachten. Dit is een zorgelijke situatie en het zal een flinke inspanning van de experts vergen om tot een vlotte afhandeling te komen. In de ogen van de Raadsman zou CVW daarnaast actiever moeten handelen om dergelijke situaties te voorkomen. Te vaak wordt de verantwoordelijkheid afgeschoven op de ingehuurde experts. Daarnaast is er geregeld onduidelijkheid waar een zaak in het schadeproces staat en wie actie dient te ondernemen. Zo verliep de overdracht van casussen van NAM naar CVW niet altijd even duidelijk voor de schademelder. De Nationaal Coördinator Groningen heeft aangegeven opnieuw te kijken naar de afhandelingstermijnen en deze waar mogelijk te verkorten of beter na te doen leven.

De eerste acht maanden van 2015 leek het er op dat de komst van CVW zorgde voor minder klachten over onder andere communicatie. Vanaf september zien we toch een toename van het aantal klachten over CVW. Het aantal klachten is in relatie tot het totale aantal schademeldingen niet bijzonder groot, maar het feit dat er sprake is van een toename aan het eind van 2015 is wel een belangrijk signaal. CVW heeft aan de Onafhankelijke Raadsman aangegeven maatregelen te hebben genomen om klachten over communicatie en het niet nakomen van afspraken zoveel mogelijk te voorkomen. De Onafhankelijke Raadsman zal de ontwikkelingen blijven volgen. Ook zal met CVW worden gesproken over hun eigen klachtenlijn. Zo op het eerste gezicht tonen de klachten die daar binnenkomen gelijkenis met de klachten die bij de Onafhankelijke Raadsman worden gemeld.

4.2 Taxatiegeschillen

28% van de klachten had betrekking op een taxatiegeschil. Bij een taxatiegeschil is de melder het niet eens met de conclusies van de schade-expert van NAM/CVW en ondervindt hiervan problemen in de verdere procedure. Onder deze categorie vallen ook zaken waarbij alleen C-schade is vastgesteld (= niet-aardbevingsgerelateerd). Een schademelder kan een contra-expertise laten uitvoeren door een eigen expert als hij het niet eens is met de eerste taxatie. De twee experts dienen vervolgens in overleg te gaan over hun bevindingen. Komen ze niet tot overeenstemming, dan kan een derde deskundige worden ingeschakeld. Helaas is dit vaak een langdurig proces. Geconstateerd wordt dat het soms maanden duurt voordat beide experts hun rapport af hebben en vervolgens overleg hebben gevoerd. Ook is er een flink aantal zaken waar de afhandeling feitelijk stil ligt vanwege onenigheid over de te volgen route. De ontwikkeling van een nieuw arbitragesysteem door de NCG zal hopelijk zorgen voor een oplossing voor dit type klachten.

Bij veel van de klachten over taxatiegeschillen valt op dat er sprake is van een verschil tussen de afzonderlijke schadebeoordelingen in één straat of buurt. Bij vergelijkbare huizen wordt vergelijkbare schade verschillend geïnterpreteerd door verschillende experts. In een rijtje woningen wordt dan bijvoorbeeld op nummer 1 €5000 aardbevingsschade vastgesteld, op nummer 2 €1000 en op nummer 3 niets. Dergelijke verschillen zijn veelal nauwelijks uit te leggen aan burgers. Deze klachten komen vaker voor richting de randen van het aardbevingsgebied.

De Onafhankelijke Raadsman heeft ook in 2015 aangedrongen bij NAM en CVW om aandacht te hebben voor deze inconsistenties. In de vorige halfjaarrapportage is CVW met klem verzocht maatregelen te nemen. Er zijn diverse acties ondernomen om hier gevolg aan te geven, bijvoorbeeld door te trachten dezelfde experts op dezelfde locaties in te zetten. Ook zijn de kwaliteitscontroles opgevoerd en worden experts beter voorgelicht. De Raadsman is verheugd over deze acties en houdt de ontwikkelingen in de gaten.

4.3 Begrenzing aardbevingengebied

Al sinds zijn aanstelling heeft de Onafhankelijke Raadsman gewezen op het feit dat het hanteren van een uiterste schadecontour,[6] gebaseerd op theoretische aannames, door veel schademelders in de randen van het gebied als oneerlijk werd beschouwd. Indien een adres zich buiten het door NAM vastgestelde gebied bevond, werd een schademelding automatisch afgewezen. Uit de gebieden die net buiten de schadecontour vielen zijn veel klachten binnengekomen over deze werkwijze, tien procent van het totaal aantal klachten had hier betrekking op. De Raadsman heeft er sinds 2013 voor geijverd dat in deze gevallen toch een volwaardige schadeopname plaats zou vinden.

Begin 2015 meldde NAM dat zij bereid was een nader onderzoek op te starten naar de juistheid van deze contour, door een uitgebreide steekproef in het randgebied uit te voeren. Dit onderzoek is door Arcadis uitgevoerd. In vijf gebiedsclusters werden veertig woningen geselecteerd om deel te nemen aan dit onderzoek. De onvrede over de toepassing van de schadecontour bleef evenwel groeien bij bewoners, bestuurders, belangengroepen en andere betrokkenen. Op 15 april heeft de directeur van NAM in reactie daarop in de pers verklaard de gestelde schadegrens te laten vallen als criterium voor de beoordeling van aardbevingsschade.[7] Nieuwe meldingen zouden voortaan een volwaardige schadeopname krijgen, terwijl eerder afgewezen schademeldingen in de daarop volgende maanden alsnog in behandeling zouden worden genomen.

CVW heeft in mei 2015 laten weten dat inwoners buiten de schade-contour rond de zomer een schade-expert op bezoek konden verwachten. Dit waren ongeveer 750 adressen volgens CVW.[8] Enkele weken zijn er schades opgenomen bij woningen buiten de schadecontour. In sommige gevallen is ook aardbevingsschade toegekend. Echter, dit beleid is blijkbaar al snel weer ‘on hold’ gezet, in afwachting van de resultaten van het ingezette onderzoek van Arcadis. De communicatie hierover heeft zeer te wensen over gelaten. Het onderzoek duurde daarnaast veel langer dan gepland, uiteindelijk is het pas begin december gepubliceerd. In de tussentijd bleven veel bewoners in het ongewisse en werd toch weer gewezen op de schadecontour.

6) De schadecontour is iets anders dan de pga-contour die door de NCG wordt gehanteerd in het versterkingsprogramma. Deze twee contouren hebben in feite niets met elkaar te maken. De pga-contour geeft voor een locatie op de kaart de piekgrondversnelling weer met een 10% kans dat deze in vijftig jaar wordt overschreden, terwijl de schadecontour gaat over het gebied waar schade zou kunnen zijn opgetreden als gevolg van een aardbeving in het verleden. Hierover bestaat veel spraakverwarring.
7) ‘Aanpassing afhandeling aardbevingsschade buiten contour’, Nieuwsbericht NAM 15-4-2015 op www.namplatform.nl.
8) ‘Oude schademeldingen alsnog in behandeling’, Persbericht CVW 27-5-2015 op www.cvw.nl.

De uitkomsten van het onderzoek van Arcadis wijzen uit dat er theoretisch gezien geen sprake zou kunnen zijn van aardbevingsschade in de onderzochte gebieden. NAM geeft aan daarom geen reden te zien om alsnog schade-experts naar woningen in deze gebieden te sturen. De Nationaal Coördinator Groningen gaat het onderzoek van Arcadis dit jaar valideren. Deze validatie kost evenwel opnieuw tijd, de verwachting is dat het onderzoek op zijn vroegst in de zomer van 2016 af kan zijn, en mogelijk later. De onduidelijkheid en onzekerheid voor de schademelders in de randgebieden blijft hierdoor voorlopig bestaan.

Terugkijkend moet de Onafhankelijke Raadsman concluderen dat er in het proces en in de communicatie over de aanpak en hantering van de schadecontour veel zaken niet goed zijn gegaan. De belofte om schade overal op te nemen is nauwelijks nagekomen. De Raadsman heeft NAM vanaf 2013 al opgeroepen elke schademelding serieus te behandelen en de schade op te nemen. Tot op heden heeft die oproep helaas nog onvoldoende effect kunnen sorteren.

4.4 Financiële zaken

Het eerste half jaar van 2015 waren er nogal wat klachten over een aantal financiële onderwerpen. Zo duurde de uitbetaling van schadebedragen soms erg lang, waardoor herstelwerkzaamheden vertraging opliepen of de betaling van tijdelijk vervangende woonruimte problematisch werd. Ook voor aannemers en bouwbedrijven leverde het soms problemen op. Het tweede deel van het jaar zijn hier weinig klachten over geweest. Het lijkt er dus op deze problemen zijn opgelost en dat de betalingen inmiddels soepeler verlopen.

Over de zogeheten ‘bijkomende kosten’ zijn ook klachten binnengekomen. Zo zijn er soms grote verschillen in de berekening en toekenning hiervan. In het schadeprotocol is opgenomen dat kosten voor tijdelijke woonruimte, omzetderving en noodzakelijke advieskosten worden vergoed, dit ter beoordeling van de schade-expert. Voorts is opgenomen dat voor schoonmaakkosten, gederfde uren voor de schade-opname en uren voor de werkzaamheden, standaard een bedrag wordt meegenomen ter compensatie van ‘het ongemak’. Gebleken is echter dat dit niet altijd consequent en eenduidig wordt uitgevoerd. De Onafhankelijke Raadsman heeft NAM daarom geadviseerd de werkwijze in de berekening van bijkomende kosten te stroomlijnen en aan schademelders ook beter inzichtelijk te maken waar zij een vergoeding voor krijgen.

Tot slot zorgde de verhoging van het btw-tarief van 6% naar 21% over arbeidsloon bij verbouwingen per 1 juli 2015 voor veel vragen, onduidelijkheid en klachten. NAM heeft aangegeven dat de meerkosten worden vergoed op basis van ingebrachte rekeningen, voor zover het uitbetaalde schadebedrag ontoereikend is. Als het ‘oude’ schadebedrag (met een laag btw-tarief) wel toereikend blijkt te zijn, wordt geen aanvullende uitkering gedaan.

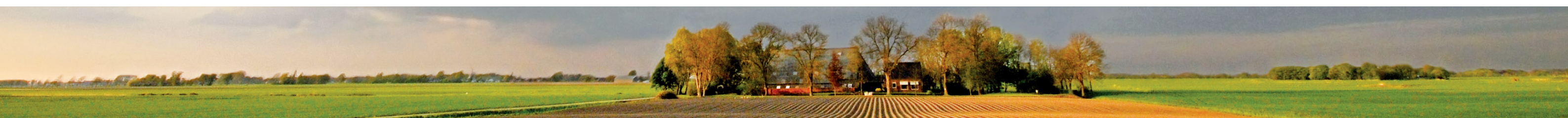
4.5 Complexe schades

Om complexe en langlopende zaken voortvarender aan te pakken, heeft NAM in 2014 een speciale Taskforce opgericht om deze gevallen af te handelen. Dat was hard nodig omdat het aantal ingewikkelde zaken duidelijk steeg. De Taskforce behandelt complexe schades waar de problematiek zich op meerdere punten manifesteert. Het gaat dan onder meer om hoge schadebedragen, grote panden, monumenten, bedrijven-aan-huis, funderingsschade, schade op schade, multicausale schade, etc. De Taskforce had de taak deze 195 zaken vóór 2016 af te wikkelen.

De Raadsman stelt vast dat een groot aantal van deze zaken succesvol is afgerond, in die zin dat de eigenaar en NAM tot een vergelijk zijn gekomen. Sommige zaken die al sinds 2013 bij de Raadsman liepen zijn op deze manier tot een goed einde gekomen. NAM heeft laten weten dat zij bij 187 zaken een redelijk eindbod heeft kunnen doen, bij 8 zaken was dit eind januari 2016 om uiteenlopende redenen nog niet gelukt. In veel gevallen is ook overeenstemming bereikt over de afhandeling van de schade. Toch is gebleken dat het na een mondelinge overeenstemming soms moeilijk is om ook tot een schriftelijke overeenkomst te komen. Bij de Raadsman loopt nog steeds een tiental zaken waarbij nog geen definitieve overeenkomst is gesloten. Ook is nog een klein aantal zaken bij de Commissie Bijzondere Situaties in behandeling. Ondanks dat het niet bij alle complexe zaken is gelukt de gestelde streefdatum te halen, is de Raadsman positief over de inzet van de Taskforce en de oplossingen die zij heeft gevonden.

Eind 2014 constateerde de Onafhankelijke Raadsman dat het aantal (complexe) zaken waarbij waarschijnlijk sprake is van meerdere schadeoorzaken, was toegenomen. Deze multicausale schades kunnen zijn veroorzaakt door een combinatie van directe bevingsschade en bijvoorbeeld schade door verzakking, wateronttrekking of bodemdaling. Het gaat dan bijvoorbeeld om erfverzakkingen, schade aan walbeschoeiingen, drainage, schade aan mestkelders en zettingsschade. NAM heeft daarop gesprekken gevoerd met onder meer de waterschappen en heeft meerdere onderzoeken opgestart. Vooralsnog constateert de Onafhankelijke Raadsman dat de resultaten van deze initiatieven nog weinig zichtbaar zijn.

Met de komst van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) zal de situatie op het gebied van complexe en multicausale schade met ingang van 2016 veranderen. De NCG heeft aangegeven zelf de regie te gaan voeren over complexe schadegevallen. De NCG zal deze zaken in behandeling nemen en de schademelder een voorstel doen, waar NAM zich in principe aan zal houden. Ook heeft de Nationaal Coördinator aangegeven multicausale schades in dit traject te willen afhandelen. Aangezien de NCG "speler" wordt in de afhandeling van schade, wordt de mogelijkheid voorzien dat er ook klachten kunnen ontstaan over de activiteiten van de NCG in deze zaken. Afgesproken is dat de Onafhankelijke Raadsman ook voor deze gevallen beschikbaar is in zijn ombudsfunctie voor burgers.



4.6 Psychische impact

De impact van de aardbevingen en de dreiging die uitgaat van het risico op zwaardere bevingen, raken de Groningers hard. Drieënhalf jaar na de beving bij Huizinge moet geconstateerd worden dat de bevingsproblematiek de samenleving in Noordoost-Groningen in grote mate blijft beheersen. De psychosociale druk die de schadeafhandeling oplevert, angst voor nieuwe en sterkere aardbevingen, frustratie en een gevoel van machteloosheid typeren veel klachten die bij de Onafhankelijke Raadsman binnenkomen. Steeds vaker zeggen mensen het gevecht om een schadevergoeding niet meer aan te kunnen en dat de grens van hun incasseringsvermogen is bereikt.

Deze constatering wordt onderschreven door het woningmarktonderzoek dat in opdracht van de Dialoogtafel is uitgevoerd door de TU Delft en CMO STAMM.[9] Dit onderzoek schetst een door statistieken onderbouwd beeld van de Groningse samenleving dat niet tot optimisme stemt. De Onafhankelijke Raadsman herkent het geschetste beeld. Aandacht voor de psychische impact van de gevolgen van gaswinning is daarom hard nodig.

2016 wordt in de aanpak van deze problemen een cruciaal jaar. Indien de problematiek op een adequate, ruimhartige en krachtige wijze wordt aangepakt en er zichtbare resultaten en verbeteringen zijn, dan zal de negatieve tendens die de Raadsman op dit moment constateert, hopelijk slechts een tijdelijk verschijnsel zijn geweest in een moeilijke tijd.

9) P. Boelhouwer e.a., *Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen* (2016).

5. Bouwkundig versterken

De Onafhankelijke Raadsman is in april 2013 ingesteld door de minister “voor de afhandeling van individuele klachten over lopende schadeafhandelingsprocedures”. Indertijd was er nog weinig zicht op de omvang van de uitdaging die nu op Groningen afkomt: de bouwkundige versterking van duizenden gebouwen. De versterking van gebouwen heeft een andere grondslag dan het herstel van aardbevingsschade. Versterking richt zich namelijk op het vergroten van de veiligheid bij mogelijk zwaardere aardbevingen in de toekomst, terwijl schadeherstel gericht is op herstel van daadwerkelijke fysieke schade die is veroorzaakt door een aardbeving in het verleden.

Vanaf 2014 zijn er mondjesmaat klachten binnengekomen bij de Raadsman die betrekking hadden op diverse aspecten van het bouwkundig versterken. Deze klachten laten zich onderverdelen in een aantal subcategorieën:

1) Klachten over de aanpak van HRBE’s.[10]
2) Gevoelens van onveiligheid.
3) Wens tot bouwkundige versterking, vaak in combinatie met schadeherstel.

De Raadsman krijgt een klein, maar toenemend aantal meldingen binnen over de aanpak van zogenaamde HRBE’s. Deze klachten zijn meestal gericht op situaties waar het proces niet goed loopt en de communicatie tekortschiet. Soms zijn er zorgen over esthetiek. Daarnaast zijn meldingen gedaan waarbij bewoners een sterk gevoel van onveiligheid beleefden. In een dozijn zaken heeft de Raadsman in overleg met de bewoners NAM gevraagd een veiligheidsinspectie te doen bij de woning. In enkele gevallen bleek er daadwerkelijk sprake te zijn van een potentieel gevaarlijke situatie, waarop noodmaatregelen moesten worden genomen zoals stutten of verwijdering van een schoorsteen. Tot slot waren er inwoners die graag over wilden gaan tot bouwkundige versterking van de woning, zodat schadeherstel en versterking tegelijkertijd zouden kunnen worden aangepakt. Bij een aantal complexe zaken was dit aan de orde, bijvoorbeeld bij discussies over de fundering.

In het programma van bouwkundige versterking valt op dat tot nu toe een duidelijk werkprotocol ontbreekt. Een dergelijk protocol kan houvast bieden aan burgers en instanties. Zo is bijvoorbeeld niets geregeld over de mogelijkheid van een second opinion. De Raadsman heeft klachten binnengekregen waarbij woningeigenaren het vanuit esthetisch oogpunt bijvoorbeeld oneens waren met de wijze van versterking van de schoorsteen. De Onafhankelijke Raadsman adviseert de NCG een protocol op te stellen voor het proces van bouwkundig versterken, zodat burgers meer helderheid en meer houvast krijgen in deze processen.

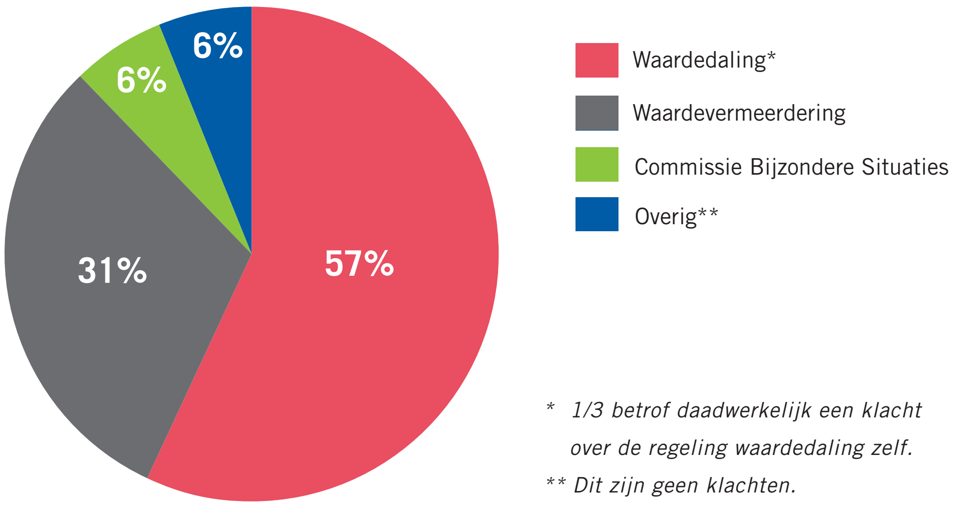
De volle omvang van de versterkingsopgave moet op dit moment nog zichtbaar worden. In 2015 is slechts een beperkt aantal woningen versterkt maar er zullen nog vele volgen. De NCG gaat hierin een sleutelrol vervullen, samen met de gemeenten waar het programma wordt uitgerold en CVW als uitvoerder. Het zal een grote uitdaging voor de betrokkenen worden het proces en de uitvoering soepel te laten verlopen.

10) High Risk Building Element – onderdelen die bij een beving van een gebouw kunnen vallen, zoals schoorstenen, balkons, ornamenten, etc.

6. Regelingen aardbevingen

De taakstelling van de Onafhankelijke Raadsman richt zich op klachten over de afhandeling van aardbevingsschade en klachten over bouwkundige versterking als gevolg van gaswinning. Er wordt echter ook steun gezocht bij de Raadsman inzake een aantal regelingen dat direct verband houdt met de gevolgen van de gaswinning, maar niet direct betrekking heeft op de afhandeling van (fysieke) schade. In veel gevallen ligt het primaat van deze regelingen elders. Was dit eerder bijvoorbeeld de Dialoogtafel of NAM, in de toekomst liggen veel van dan deze verantwoordelijkheden bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Formeel speelt de Onafhankelijke Raadsman geen rol bij dergelijke klachten. Desalniettemin worden deze klachten of suggesties doorgespeeld naar de betreffende instantie of wordt de melder doorverwezen. De meest voorkomende klachten worden hieronder besproken.

Klachten over regelingen



* *1/3 betrof daadwerkelijk een klacht over de regeling waardedaling zelf.*
** *Dit zijn geen klachten.*

Figuur 6: Meldingen over regelingen rond de gaswinning.

6.1 Waardedaling woningen

Er zijn veel zorgen over de waardedaling van woningen in de regio. Enerzijds betreft deze zorg de waarde van de eigen woning en de (on)verkoopbaarheid ervan. Maar ook is er zorg over het toekomstperspectief van het gebied en zijn bewoners. Veel melders zijn ontevreden over de bestaande waardedalingsregeling omdat de verkoop eerst geëffectueerd moet worden voordat men de hoogte van de compensatie weet. Dat leidt in de praktijk enerzijds tot onzekerheid over de uitkomst en anderzijds tot te hoge verwachtingen en dus tot teleurstellingen. Het woningmarktonderzoek van de TU Delft heeft uitgewezen dat er een kleine maar significante daling van de verkoopprijzen heeft plaatsgevonden als gevolg van de gaswinning. Het onderzoek wijst daarnaast ook op de langere tijd dat woningen in het gebied te koop staan en op het feit dat sommige typen woningen moeilijk verkoopbaar zijn.

De Onafhankelijke Raadsman heeft 27 meldingen gehad waarbij de waardedaling van de woning een expliciete rol speelde. Diverse klachten gaan bijvoorbeeld over het ontbreken van een algemene uitkoopregeling voor woningen of over de WOZ-waarde. In 8 gevallen was er ook daadwerkelijk sprake van een klacht over de waardedalingsregeling van NAM. In een aantal gemeenten kan geen beroep worden gedaan op deze regeling, waaronder De Marne, Groningen, Hoogezand-Sappemeer en Oldambt. Dit wordt door melders gezien als onrechtvaardig.

6.2 Waardevermeerderingsregeling

Deze regeling is ingesteld met als doel de inwoners van het aardbevingsgebied enige compensatie te bieden. De Dialoogtafel heeft in november 2014 een interim-regeling vastgesteld, waarmee huizenbezitters in de negen kerngemeenten met meer dan duizend euro schade aan hun woning, een subsidie van vierduizend euro konden aanvragen voor het uitvoeren van duurzaamheidsmaatregelen aan de woning. De Nationaal Coördinator Groningen heeft eind 2015 aangegeven de regeling te willen afschaffen in de huidige vorm en om te zetten naar een energiesubsidie voor te versterken woningen. De regionale bestuurders zijn het niet eens met de afschaffing van deze regeling. Ook de Onafhankelijke Raadsman heeft tijdens de rondetafelgesprekken bij de Tweede Kamer over het gaswinningsdossier aangegeven dat de regeling een waardevol element is voor de inwoners van het gebied. De Tweede Kamer heeft zich in januari 2016 uitgesproken voor behoud van de oude regeling. Het is op dit moment evenwel onduidelijk of en hoe de regeling wordt voortgezet.

Over de regeling zijn het afgelopen jaar 14 klachten binnengekomen bij de Onafhankelijke Raadsman. De meeste klachten hadden betrekking op het feit dat inwoners buiten de negen kerngemeenten geen aanspraak konden maken op deze regeling. Dit omvatte onder andere de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Oldambt en Groningen. In een aanvulling op het bestuursakkoord zijn de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde in maart 2015 toegevoegd aan de lijst. De NCG heeft in zijn Meerjarenprogramma aangegeven dat ook gedupeerden uit de overige gemeenten, zoals Oldambt, Groningen en Zuidhorn, aanspraak kunnen maken op de subsidie. Hiermee is tegemoet gekomen aan de bezwaren van deze melders.

6.3 Commissie Bijzondere Situaties

De Commissie Bijzondere Situaties is in 2014 ingesteld als een tijdelijke commissie om in schrijnende situaties een maatwerkoplossing te kunnen bieden aan inwoners van het gebied met materiële, psychische, medische en/of financiële problemen als gevolg van de aardbevingen. De Onafhankelijke Raadsman is adviserend lid van deze commissie. De Commissie is per 1 januari 2016 ondergebracht bij de NCG en heeft een permanente status gekregen. Zij blijft onafhankelijk opereren. In 2015 zijn 3 klachten binnengekomen over de Commissie. Deze klachten gingen over de doorlooptijd of de uiteindelijke uitkomst.

7. Vooruitzichten

De Nationaal Coördinator Groningen heeft in het tweede deel van 2015 hard gewerkt aan een Meerjarenprogramma om de gaswinningsproblematiek gestructureerd aan te pakken en aan het bouwen van een organisatie. In de ogen van de Onafhankelijke Raadsman biedt het 'Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen' een goede basis om te werken aan het herstel van de Groningse maatschappij in de volle breedte.

De Onafhankelijke Raadsman vindt "herstel in de volle breedte" essentieel, omdat in zijn ogen het vertrouwen van de inwoners alleen kan worden teruggewonnen met een breed pakket aan maatregelen dat daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Er zullen fysieke maatregelen moeten worden genomen om de veiligheid te garanderen, geflankeerd door beleid dat zich richt op leefbaarheid, economie en duurzaamheid. De gaswinning trekt een zware wissel op de Groningse samenleving en beheerst het leven van velen in steeds grotere mate. De inbreuk die de problemen rond de gaswinning maakt op de persoonlijke levenssfeer van een zeer groot aantal Groningers is enorm.

De Nationaal Coördinator Groningen zal, in samenwerking met de gemeenten, provincie, Rijk, belangenorganisaties, NAM, CVW én inwoners moeten zorgen voor dit herstel. Dat is een zware taak die een grote inspanning zal vergen van alle betrokkenen. De Onafhankelijke Raadsman zal in dit proces beschikbaar blijven voor burgers om hun klachten over schadeherstel en versterking neer te leggen. De Raadsman zal ook in 2016 de belangen van de Groningers blijven behartigen.



Onafhankelijke Raadsman

Colofon

Redactie: Ondersteuning Onafhankelijke Raadsman
Vormgeving: AtweeA - Kirsten Plomp
Kaartmateriaal: P.J. Karsijns Cartografie & Vormgeving

De Onafhankelijke Raadsman
Postbus 19
9919 ZG Loppersum

T: 088-2234455
E: info@onafhankelijkeraadsman.nl
W: www.onafhankelijkeraadsman.nl

